



---

**EIXO TEMÁTICO:** *Políticas públicas educacionais*

## **A LITERACIA NA PERSPECTIVA DOS PLANOS NACIONAIS DE LEITURA NO BRASIL E EM PORTUGAL**

### **THE LITERACY IN THE PERSPECTIVE OF NATIONAL LEARNING PLANS IN BRAZIL AND PORTUGAL**

FERNANDES, P. V.<sup>1</sup>, VILARINHO, E.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade do Minho, Instituto de Educação  
E-mail para contato: [patricia.fernandes@ufrb.edu.br](mailto:patricia.fernandes@ufrb.edu.br)

**RESUMO** - *A leitura é essencial para se alcançar as competências mínimas para atender as demandas do mundo atual. Assim a leitura tornou-se preocupação para os países se desenvolverem economicamente, e dessa forma, passa a fazer parte de políticas públicas, sejam no bojo da educação formal através de sistemas educativos, sendo avaliados, por instrumentos nacionais e internacionais, bem como na educação não formal por meio de ações voltadas para estimular a leitura em leitores potenciais. Este estudo teve como objetivo identificar as semelhanças e diferenças entre os planos nacionais de leitura do Brasil e de Portugal, ao nível da formulação política, governação e implementação. Para atender aos objetivos da investigação, foi desenvolvido um estudo de casos múltiplos cujo levantamento dos dados se deu através de pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas, realizadas a coordenadores dos Planos, bibliotecários municipais e professores responsáveis por bibliotecas escolares dos dois países. De acordo com os dados recolhidos é possível afirmar que existe a influência de organismos internacionais para o desenvolvimento de políticas públicas de leitura nos dois países. No Brasil, destaca-se a influência do Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina, e em Portugal, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, através do Programa Internacional de Avaliação de Alunos. O estudo concluiu que os Planos apresentam algumas semelhanças na sua formulação política e na governação e dessemelhanças aos níveis dos destinatários, das práticas implementadas e influência dos interesses do mercado livreiro.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Política Educativa, Organizações Internacionais, Políticas Públicas de Leitura, Planos Nacionais de Leitura – Brasil e Portugal*

**ABSTRACT** - *Reading is essential for achieving the minimum skills to meet the demands of today's world. Thus, reading has become a concern for countries to develop economically, and thus becomes part of public policies, whether in the context of formal education through education systems, being evaluated by national and international instruments, as well as in education Non-formal through actions aimed at stimulating reading in potential readers. This study aimed to identify the similarities and differences between the national reading plans of Brazil and Portugal, at the level of policy formulation, governance and implementation. In order to meet the research objectives, a study of multiple cases was carried out, whose data collection was done through documentary research and semi-structured interviews, carried out*



*by coordinators of the Plans, municipal librarians and teachers responsible for school libraries in both countries. According to the data collected, it is possible to affirm that there is the influence of international organizations for the development of public reading policies in both countries. In Brazil, the influence of the Regional Center for Book Development in Latin America, and in Portugal, the Organization for Economic Cooperation and Development, through the International Student Assessment Program, stands out. The study concluded that the Plans present some similarities in their political formulation and in governance and dissimilarities to the levels of the recipients, the practices implemented and influence of the interests of the book market.*

**KEYWORDS:** *Educational Policy, International Organizations, Public Reading Policies, National Reading Plans - Brazil and Portugal*

## 1. INTRODUÇÃO

A leitura é essencial para se alcançar as competências mínimas necessárias para atender as demandas do mundo atual, por ser ela, uma atividade fundamental que assegura o desenvolvimento da imaginação e da criatividade humana, além da sua importância para a aprendizagem e do conhecimento da linguagem no cultivo da capacidade de expressar as ideias e desenvolver o pensamento crítico, e “como forma de conhecimento, interpretação e compreensão do mundo e do ser humano, é imprescindível uma articulação contínua, intensa e harmoniosa” (GARCEZ, 2009, p. 66).

Nesta perspectiva, inferimos que, para que exista uma sociedade leitora, ou seja, uma sociedade que tenha a efetiva participação dos cidadãos no processo democrático é preciso unir conforme destaca Freire (2004) “a leitura da palavra à leitura de mundo”, pois, só através desta junção é possível as pessoas refletirem sobre a sua condição enquanto atores sociais e políticos.

Daí a necessidade do envolvimento de diferentes actores sociais, professores, bibliotecários, editores, especialistas, pesquisadores, de variados segmentos sociais, tais como a família, as escolas, associações, igrejas, meios de comunicação, entidades não governamentais e, claro, as instituições governamentais para a socialização do acesso à leitura. Embora, se reconheça o empenho na missão de formar leitores, Dias (2009, p. 14), chama atenção que, “a despeito dos bons resultados de algumas ações em torno do incentivo à leitura e ao contato com o universo dos livros, muito resta a ser feito”.



No entanto, há evidências<sup>1</sup> que o desenvolvimento de tais habilidades não correspondem com o desejado, daí a importância em criar políticas de incentivo à leitura, atividade de alta complexidade, exige mais que soluções quantitativas, e os efeitos que dele podem advir – desenvolvimento social, participação cidadã e formação humana – são, numericamente, incomensuráveis, ou seja, criar bibliotecas e estimular o mercado editorial de nada adianta se não existir pessoas capazes de atender esta demanda leitora.

Nos últimos anos tanto no Brasil quanto em Portugal foram desenvolvidas políticas públicas de incentivo à leitura, a fim de, em Portugal melhorar os índices de literacias, e no Brasil de promover mudanças culturais, com o intuito de formar uma sociedade mais crítica, consciente de seus direitos e deveres, para uma efetiva participação cidadã. Em ambos os casos procurou a partir de políticas públicas de estímulo à leitura melhorar o desempenho dos leitores através dos planos nacionais de leitura.

Embora se trate de dois países distantes geograficamente eles se solidarizam pelos vínculos culturais, histórico, econômico e político, em destaque a ligação direta exercida por Portugal no que se refere a formação do povo brasileiro. Assim, este estudo se apoia na questão de partida das semelhanças entre as estratégias desenvolvidas para a implementação das políticas públicas de estímulo à leitura, e, conseqüentemente para a formação de uma sociedade leitora tendo como pano de fundo uma “agenda globalmente estruturada” (DALE, 2004).

De objetivo descritivo, este estudo visa o delineamento das características do fenômeno observado, e desta forma descobrir a sua frequência de ocorrência, sua relação e sua conexão com outros fenômenos, descortinando assim os pontos em comum e as diferenças entre os Planos. A fim de se alcançar os resultados pleiteados no estudo, optou-se em utilizar como instrumento de coleta de dados a entrevista semiestruturada, seu uso se justifica, porque os dados por ela fornecidos são sucessíveis de classificação, informação imprescindível para a disposição dos resultados.

---

<sup>1</sup> Testes de avaliação nacional e internacional.



## 2. INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS E LOCAIS NAS POLÍTICAS DE LEITURA

Na atualidade, vem sendo cada vez mais comum os países aderirem mesmo de forma não oficial a um novo modelo de governação, que segundo Costa (2011) “o Estado é tão só um ator a mais, e não apenas único, a projetar e dar forma à política educativa” denominada de ‘governança’, a qual apresenta em sua estrutura de governo a não linearidade, ou seja, não há uma estrutura hierarquizada, cujos atores não pertencem aquele país, mas tem grande influência na implementação de políticas públicas e de regulação das mesmas.

Para Antunes (2007) os modelos, as orientações, os programas tomam forma e emanam de organizações internacionais e por sua vez, as ações públicas e coletivas ganham força através de movimentos, alianças, campanhas que envolvem as opiniões públicas e populações de âmbito global, onde a sociedade contemporânea se encontra literalmente envolvida no processo de globalização.

Para Charlot (2007), a globalização, trouxe de fato benefícios para alguns países, mas não correspondeu aos países mais pobres e às vezes, prejudicou-os. Por conseguinte, a globalização é entendida, segundo Giddens (1991) como sendo a intensificação das relações sociais de escala mundial, relações que ligam localidades distantes de tal maneira que as ocorrências locais são moldadas por acontecimentos que se dão a muitos quilômetros de distância e vice-versa. Nesta perspectiva Antunes (2005) chama atenção para a globalização e a europeização, ao afirmar que a União Europeia tende a ampliar e aprofundar a sua capacidade de atuação e influência, redesenhando as fronteiras da sua ação em termos quer de áreas políticas quer de limites territoriais.

Destarte os estudos publicados das organizações internacionais são decisivos na normalização de políticas educativas nacionais, determinando uma agenda que especifica as prioridades e o modo como os problemas devem ser solucionados. Importante destacar as semelhanças dos nomes e objetivos dos dois planos de promoção à leitura desenvolvida no Brasil – Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL) e em Portugal – Plano Nacional de Leitura (PNL), o que remete a um questionamento de Lima (2011):

[...] mas, por outro lado, como seria possível, hoje, estudar as políticas educacionais de um país, região ou estado, ou mesmo município, sem



considerar a influência de orientações políticas de circulação internacional, os grandes consensos estabelecidos, o senso comum educacional e os conceitos da moda, quase universalmente disseminados, a doxa promovida e partilhada através dos grandes meios de comunicação social? (LIMA, 2011, p. 5).

Além das influências internacionais sofridas pelo Estado no que se refere a conduzir suas políticas educativas, apresentadas anteriormente, há de se apontar as das influências locais, muitas vezes exercidas pelos sindicatos, partidos, coletivos sociais, Organizações Não Governamentais – ONGs, dentre outras forças que impulsionam as decisões políticas, as quais, para serem compreendidas é necessário entender a relação entre sociedade civil e Estado, para a consolidação da democracia bem como compreender as determinações globais e as particularidades locais que incidem na implementação das políticas educativas, logo, as políticas públicas refletem as relações de poder e os conflitos existentes na sua definição, como também a própria representação que a sociedade apresenta no contexto histórico a que estas surgem (SANTOS, 2012, p. 12).

Portanto, as arenas de conflitos e de reivindicações vão se modificando à proporção que a sociedade também nomeia as suas representações de interesses, nesta perspectiva Scherer-Warren (2006, p. 10), esclarece que “a sociedade civil está preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores, incluindo-se o de gratuidade/altruísmo”, haja vista, o conceito de cidadania não permanecer inalterado na história tampouco na sociedade, o que leva Cabral (2003) a enfatizar que há três tipos ou categorias de cidadania, a saber a cidadania civil – a qual refere-se a liberdade natural; a cidadania social – corresponde a igualdade democrática; e por fim a cidadania política que diz respeito a igualdade liberal, assim para efeito desse estudo, entenderemos como cidadania como o conjunto dos direitos e deveres civis, sociais e políticos.

### **3. PLANOS NACIONAIS DE LEITURA NO BRASIL/PNLL E EM PORTUGAL/PNL**

Ao se falar em leitura, temos também que falar de leitores, de livros, de acervos, de bibliotecas, de literatura e principalmente do acesso, o que implica falarmos de cidadania, ou seja, a plena prática que o indivíduo faz dos seus direitos e deveres políticos e civis. Assim, em 2006 é lançado o Plano Nacional do Livro e Leitura, que tem como objetivo principal transformar o Brasil num país de leitores. Pensado em proporcionar o aprendizado da leitura e da escrita tanto pela via escolar, a partir da distribuição de materiais didáticos quanto em



disponibilizar instrumentos para a prática social e para atender esta visão de leitura em sentido amplo são requeridos dezoito objetivos para serem alcançados no curto, médio e longo prazo.

O Plano adotou eixos de ação, onde os objetivos acima apresentados se encontram distribuídos, esses eixos servem como uma espécie de baliza para que as mais variadas instituições e entidades da sociedade planejem e implementem suas ações, concentrando o foco nas prioridades do setor e não dispersando recursos de qualquer natureza” (MARQUES NETO, 2010, p. 51). Desta forma, foram instituídos quatro eixos de ação, com vista a objetivar a Democratização do acesso; Fomento à leitura e à formação de mediadores, Valorização da leitura e da comunicação, Desenvolvimento da economia do livro.

Com base no que foi apresentado nos quatro eixos de ação, pode-se inferir que o PNLL, teve a preocupação em envolver todos os fatores que implicam na questão da leitura, do livro, do leitor e da literatura dando atenção a todas as transversalidades que o tema exige.

Nos países da União Europeia, a promoção da leitura tem assumido significativa relevância, que de acordo Ferreira (2009), muitas políticas têm vindo a generalizar-se em diversos países, reconhecendo a importância das competências da leitura para o desenvolvimento de cidadãos de pleno direito em sociedades democráticas.

Neste aspecto, Portugal com base em estudos nacionais (ex. Estudo Nacional de Literacia) e internacionais (ex. PISA, IALS<sup>2</sup>) se localizava numa situação de desvantagem em literacia em relação aos demais países europeus, conforme destaca Grancho (2013, p. 11), “há pouco mais de uma década, os vários estudos nacionais e internacionais tornaram evidentes os baixos níveis de literacia dos jovens portugueses, designadamente em leitura, situando-os num patamar significativamente inferior à média europeia.”

O Plano Nacional de Leitura surge com a missão de elevar o índice de literacia dos portugueses, conforme destaca Costa *et al* (2011, p. 17) “o PNL nasceu do reconhecimento, pelos decisores políticos, em implementar políticas que busquem aumentar o índice de literacia da população portuguesa, haja vista, as estatísticas apontarem um retrato conflagrador no que se refere aos altos níveis de iliteracia e a falta de interesse dos portugueses pela leitura, o que,

---

<sup>2</sup> *International Adult Literacy Survey* [Pesquisa Internacional de Alfabetização de Adultos].



segundo Rodrigues (2014, p. 15) “são em regra justificados pela tardia universalização da escolaridade da população e pelas taxas de escolarização cronicamente baixas”.

O Plano apresenta uma estratégia faseada, a fim de abranger os diferentes sectores da população, assim para cada fase de cinco anos é estabelecido o público a quem será destinado às ações. Essas fases são estabelecidas através de estudos tecnicamente fundamentados capazes de permitir a operacionalização das metas, além de possibilitar a criação de instrumentos de avaliação, o monitoramento dos programas e também a avaliação da eficácia de cada ação.

Desta forma, o PNL é lançado alicerçado nos seguintes objetivos norteadores para a formação de uma sociedade portuguesa alfabetizada e emancipada:

A fim de alcançar os objetivos, o Plano apresenta quatro programas centrais ou nucleares, a saber: i) Promoção da leitura diária a partir dos Jardins-de-infância e nas escolas de primeiro e segundo ciclos nas salas de aula; ii) Promoção da leitura no contexto familiar; iii) Promoção da leitura em bibliotecas públicas e noutros ambientes sociais, e iv) Lançamento de campanhas que busquem sensibilizar a opinião pública, de programas de informação e de recreação voltados para o livro e a leitura por meio dos órgãos de comunicação social

Desta forma, foram criados projetos de âmbitos e duração diversificados dirigidos aos mais variados contextos sociais, em destaque os desenvolvidos pelas bibliotecas públicas e outros parceiros (Rodrigues, 2014). É perceptível a importância que a leitura ocupa na sociedade em Portugal e o esforço em transformar o país numa nação que compreende a leitura na perspectiva formativa e reflexiva, o que evidencia o esforço do governo em implementar políticas públicas de promoção a leitura.

### **3.1 Pontos de convergências e divergências entre o PNLL e o PNL.**

Assim, foi possível identificar os seguintes aspectos de semelhanças entre os planos:

- I. **A Influência de organismos internacionais na tomada de decisões políticas** – o Plano português teve influência da OCDE através do Programa para Avaliação Internacional de Estudantes (PISA). No Brasil a influência foi feita pela OEI, e o CERLALC.





- II. **As limitações nos recursos financeiros e humanos** – são apontadas como um dos grandes problemas para a operacionalização dos planos.
- III. **A existência das mesmas finalidades entre os planos** – ambos os países objetivam com seus Planos de leitura a formação de uma sociedade leitora.
- IV. **Os valores simbólicos atribuídos à leitura** – a relação estabelecida entre o sucesso acadêmico e a leitura é confirmada pelos entrevistados, bem como a relação entre leitura e a cultura.
- V. **Parcerias** – foi identificada a presença de parcerias nos dois Planos investigados, tanto da iniciativa pública, como do terceiro setor da iniciativa privada.

No que se refere aos aspectos em que os planos diferem, foi possível identificar:

- I. **O período de vigência** – o Plano português foi desenvolvido, instituído para ser executado no prazo de dez anos, enquanto que o Plano do Brasil não há data de término, haja vista a própria complexidade do plano brasileiro.
- II. **Eixo de intervenção** – em Portugal o Plano é preferencialmente direcionado para a população escolar, com ênfase nas bibliotecas escolares, as quais, constituem como recurso básico do processo educativo. Enquanto que no Brasil é direcionado para toda a população.
- III. **Avaliação e Monitoramento** – apesar de constar no desenho dos dois Planos a avaliação e monitoramento das suas ações, na prática a experiência dos dois países revela diferenças de atuação. O Plano português é periodicamente avaliado. No Brasil, embora esteja registrado nos princípios norteadores do Plano, ainda não foi avaliado.
- IV. **Disponibilidade de Orçamento** – o Plano português conta com dois orçamentos, um que é destinado às escolas e outro para demais atividades de incentivo à leitura. No Brasil não há um orçamento específico para o Plano.
- V. **Participação da sociedade civil e voluntariado** – o Brasil conta com a participação da sociedade civil, não apenas como parceiro, mas principalmente para a formulação dos planos estaduais e municipais, e também com o trabalho voluntariado das pessoas que participam na implementação e desenvolvimento das ações de estímulo à leitura. Em Portugal a sociedade civil atua como parceira.





#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo o caminho percorrido nesta investigação, infere-se que os processos de letramento exigem iniciativas que venham atenuar a realidade das pessoas que não tiveram acesso ou tiveram o acesso interrompido a literacia.

Deve-se levar em consideração que o PNLL tem como foco toda a população, mas as pessoas que deveriam ser privilegiadas nas políticas públicas de leitura acabaram ficando dispersa, o que comprometeu o êxito do plano no Brasil, pois o público foi identificado, no entanto não foram localizados, para poderem ser monitorados e devidamente avaliados o que é o inverso no caso Português, onde o PNL delimitou seu público alvo, identificou-os e localizou-os e a partir daí traçou as ações de leitura, monitorou e avaliou.

A forma como foi formulado o PNL – no que se refere seus objetivos, público identificado, ações estabelecidas e profissionais e instituições envolvidos para o desenvolvimento do plano assegurou o êxito do plano haja vista, que ele foi criado para dar uma resposta às baixas notas obtidas pelo país na avaliação do PISA e conseguiu melhorar no ranking, se em 2000 obteve a média 403, em 2012 ficou com 488, e dessa forma se aproximou mais da média estabelecida pela Organização.

Tal desempenho deve-se aos esforços de todos os envolvidos, desde o governo que formulou, implementou e submete à avaliação o plano aos demais profissionais, professores, bibliotecários, professores bibliotecários, diretores, alunos e pais. Portanto, podemos concluir que em Portugal estabeleceu-se uma verdadeira rede onde os nós relacionam-se com as instituições tradicionalmente responsáveis pela gestão, disseminação da informação e do estímulo à leitura e o conhecimento além dos nós que interligam profissionais e práticas que possibilitam a efetivação de ambientes e indivíduos a desenvolverem o interesse à leitura.

#### 5. REFERÊNCIAS

- ANTUNES, F. Dimensões Europeias da Educação: sentidos, perplexidades e desafios. In *Atas do VIII Congresso Galaico-Português de Psicopedagogia*. Ed. Centro de Investigação em Educação (CIED), Universidade do Minho, 2005.
- ANTUNES, F. A nova ordem educativa mundial e a União Europeia: a formação de professores dos princípios comuns ao ângulo português. *Perspectiva*, 25(2), 425-468, 2007.



- CABRAL, M. V. O exercício da cidadania política em perspectiva histórica (Portugal e Brasil). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 31-60, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69100005&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69100005&lng=en&tlng=pt)>. Acesso em: 21 jan. 2016.
- CHARLOT, B. Educação e globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate. *Sísifo: revista de ciências da educação da Universidade de Lisboa*, n. 4, p.129-136, 2007.
- COSTA, E. O 'Programme for International Student Assessment' (PISA) como instrumento de regulação, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ul.pt/handle/10451/3002>>. Acesso em: 4 jul. 2014.
- COSTA, F. C. *Avaliação do Plano Nacional de Leitura: Os primeiros cinco anos*. Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Instituto Universitário de Lisboa. 2011.
- DALE, R. Construir a Europa através de um espaço europeu de educação. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, n. 11, p. 13-30, 1º sem. 2004.
- DIAS, A. Apontamentos sobre leitura, literatura e formação do leitor. In. *Programa Nacional de Incentivo à Leitura. Cursos da Casa da Leitura*, 3: práticas leitoras. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional. 11-35, 2009.
- FERREIRA, S. C. T. *O Plano Nacional de Leitura e a Promoção de Hábitos de Leitura nas Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico: Um Estudo de Caso*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciências da Educação e do Patrimônio, Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Porto, 2009.
- FREIRE, P. *A importância do ato de ler: em três artigos que se completam*. 50 ed. São Paulo: Cortez. 2004 (Coleção questões da nossa época; 13).
- GARCEZ, L. H. A construção social da leitura. In *Programa Nacional de Incentivo a Leitura. Cursos da Casa da Leitura*, 2. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional. pp. 65-77, 2009.
- GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: UNESP, 1991.
- GRANCHO, J. Mensagem do senhor Secretário de Estado do ensino básico e secundário. In. *Ler + Plano Nacional de Leitura: Relatório de atividades 2012 – 2013 (2ª fase – 2º ano)*, Lisboa: Ministério da Educação, Portugal, 2013.
- LIMA, L. C. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. *Educação: Teoria e Prática*, 11 (28), 1-18. 2011.
- MARQUES NETO, J. C. *PNLL: Textos e história*. São Paulo: CulturaAcadêmica Editora, 2010.
- RODRIGUES, M. L. *40 anos de políticas de educação em Portugal: volume II conhecimento, atores e recursos*. Coimbra, Almedina. 2014.
- SANTOS, A. P. Do falecido INL ao nascimento do PNLL, finalidades semelhantes, resultados iguais? *XVIII Congresso de Leitura do Brasil*. Campinas, SP: FE/UNICAMP: ALB. 2012. Disponível em: <<http://alb.com.br/sites/default/files/18-cole-caderno-de-resumos-final.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2015.
- SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília. 21(1), 109-130. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16s0/a04v16s0.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2016.